

Desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional

Rafael Domínguez

1. Introducción

EL OBJETIVO DEL presente trabajo es analizar los desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional, en el contexto de implementación y localización de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y de los procesos de descentralización que a nivel interno tienen lugar en la región como parte de una tendencia global, con algunas notas específicas para el caso del Ecuador. Para ello, y mediante técnicas recursivas y de análisis crítico documental, se revisan las publicaciones más recientes del sistema de cooperación internacional procedente de Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la Unión Europea (UE), la asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, así como varios documentos de la antigua Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.

El marco teórico trasciende el enfoque tecnocrático de resolución de problemas asociado con la teoría neoinstitucionalista de la interdependencia compleja, para aplicar a este campo específico de las relaciones internacionales, que es el sistema de cooperación para el desarrollo, un enfoque crítico de economía política internacional, privilegiando la mirada y los intereses latinoamericanos (Tussie, 2015). La hipótesis principal es que la cooperación descentralizada, como mecanismo de inserción de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, no constituye el nuevo paradigma

de horizontalidad que pretende el CAD y la UE. La razón es que la cooperación descentralizada, tal y como la entienden y practican las autoridades locales y regionales (de los Estados miembros) y la Comisión Europea de la UE, sigue los mecanismos de atado de la ayuda mediante la cadena de intermediarios (ONG, sector empresarial y universidades) que convierten a las autoridades locales de los países socios en actores residuales. Por tanto, y esa es la hipótesis subordinada, la cooperación descentralizada revela un desajuste entre las expectativas que suscita en los Gobiernos subnacionales de América Latina esta ventana de financiación y asistencia técnica y las intenciones reales de los donantes tradicionales, que, desde la Comisión Europea, disciplinan en las métricas y conceptos del CAD a las autoridades locales y regionales de los Estados miembros, lo que hace perder el supuesto carácter horizontal de lo que se predica como un nuevo paradigma de cooperación.

Tras esta introducción, el trabajo se estructura como sigue. En la segunda sección se establecen las definiciones básicas para operacionalizar los conceptos que se usan en el estudio y que tienen un carácter histórico-contextual. En la tercera sección se analizan los desafíos de legitimidad de los Gobiernos locales a la hora de justificar su pertinencia como actores en el sistema de cooperación internacional, desafíos que son más fácilmente superables, puesto que la doctrina y la agenda internacionales, y en especial la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, favorece cada vez más el activismo internacional de los Gobiernos locales.

En la cuarta sección se abordan los desafíos y dilemas de economía política que enfrentan los Gobiernos locales en tanto que actores de cooperación internacional y que recomiendan negociaciones más realistas y asertivas por su parte, así como la interiorización de su rol como actores públicos de desarrollo. En la quinta sección se reconsideran los desafíos de capacidades adecuadas de gestión de la cooperación, capacidades que, con la financiarización de la ayuda, reclaman la colaboración de nuevos actores y son una condición necesaria pero no suficiente para lograr que los Gobiernos locales desempeñen con eficacia y eficiencia su accionar territorial con el apoyo del sistema de cooperación internacional. El trabajo termina con

unas breves consideraciones finales sobre las perspectivas futuras de la cooperación descentralizada en el contexto del enfoque territorial del desarrollo de los donantes del CAD en general y de la UE en particular, lo que permita corroborar en última instancia la hipótesis principal y la subordinada del trabajo.

2. Contexto histórico-institucional y conceptos

El sistema de cooperación internacional se ha vuelto mucho más complejo si se toma como referencia el punto de llegada de la agenda de eficacia de la ayuda (el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011), que fue también el punto de partida sobre la Eficacia del Desarrollo. Existe, en primer lugar, una nueva agenda de objetivos universal (de cumplimiento para todos los países miembros de Naciones Unidas) que ha desbordado de forma amplia a la agenda de eficacia, que es la que movilizó, junto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su seguimiento quinquenal, el sistema de cooperación internacional con el fallido proceso Roma-París-Accra-Busan. La Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, con sus diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sus 169 metas y (por ahora) sus 234 indicadores, se autocalifica como “ambiciosa y transformativa” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, §7). Esta nueva agenda, en teoría, pone los objetivos ambientales (la lucha contra el calentamiento global y la protección de la biodiversidad) y la reducción de las diferentes desigualdades (verticales y horizontales, entre países y dentro de los países, intra-generacionales e intergeneracionales) al mismo nivel de prioridades que la narrativa antipobreza de los ODM (Domínguez, 2014, 2015).

En segundo lugar, hay un panorama más diversificado de actores tanto públicos como privados, con una combinatoria de alianzas público-privadas en pleno florecimiento (Secretario General de Naciones Unidas, 2018a; IBON, 2017; Petersen, 2017): entre los actores públicos, destacan los países del Sur con sus proveedores tradicionales y emergentes de Cooperación Sur-Sur (CSS) (Secretario General de Naciones Unidas, 2018b) y los Gobiernos subnacionales y su cooperación descentralizada, que puede ser Norte-Sur, Sur-Sur y Sur-Norte (Díaz, 2014; Fernández Losada, 2017, p. 9); entre los actores privados,

hay empresas, filántropos, celebridades y sus respectivas fundaciones, sin olvidarse de las ONG (OECD, 2015, 2018a; Mediavilla y García-Arias, 2018; Byiers, Guadagno y Karaki, 2015; Hege y Demailly, 2018), de las que (según datos de la Union of International Associations) estaban activas en 2018 alrededor de 37 500, a razón de un aumento de 1000 al año (Brass *et al.*, 2018, p. 136).

Por último, hay una vuelta a los orígenes en cuanto a los instrumentos, ya que las recientes reformas del CAD en las métricas de la financiación oficial del desarrollo y en el concepto medular de coherencia de políticas se orientan hacia la ayuda reembolsable, los intereses del sector privado y las prácticas de ayuda atada. Antes de analizar estos tres elementos, merece la pena detenerse en las reformas que, de modo preciso, se han justificado en virtud de las mayores necesidades de la financiación de la Agenda 2030 (la retórica *from billions to trillions*) y su carácter universal.

La primera reforma es la modernización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) llevada a cabo por el CAD desde 2014 para dar cabida a la financiación combinada o *blending* en sus múltiples formatos. La financiación combinada consiste en “el uso estratégico de la financiación del desarrollo para la movilización de financiación adicional [financiación privada en términos y condiciones comerciales o de mercado] para el desarrollo sostenible en los países en desarrollo” (OECD, 2018b, p. 16). Esta financiación ya no depende del nivel de concesionalidad ni del origen público de los fondos, que pueden concretarse en avales, seguros, fondos de aseguramiento o financiación estructurada: lo que importa ahora es que su objetivo final sea el desarrollo sostenible de las dos partes (el principio de mutuo beneficio de los países implicados); en la actualidad hay ya diecisiete países del CAD que, junto con la Comisión Europea, recurren a estos mecanismos de financiación (OECD, 2018b, pp. 154-155), que han venido para quedarse como producto de la financiarización de la AOD, una de las últimas fronteras a conquistar en el proceso de mercantilización del capitalismo global.

La segunda reforma es la creación del nuevo concepto Total Official Support for Sustainable Development (Tossd), que incluye toda la ayuda oficial (concesional y no concesional) que tenga

impacto en el desarrollo (incluidas las ayudas a la exportación destinadas al sector privado y los recursos comerciales privados movilizadas por medio de financiación combinada) o la que pueda influir como habilitadora del mismo, como los gastos militares de paz y seguridad y la ayuda climática (OECD, 2016a; DAC/OECD, 2017; Alonso [dir.], 2018). Este nuevo instrumento ha sido contemplado de manera crítica por algunos proveedores de CSS por su unilateralidad y como mecanismo de huida hacia delante para eludir el viejo compromiso incumplido de manera sistemática desde 1970 de otorgar AOD a los países en desarrollo por un monto equivalente al 0,7 % del PNB de los países desarrollados (Besharati, 2017).¹

Y la tercera es la revisión del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo (en el que la prioridad, al menos en teoría, eran las necesidades de los beneficiarios) y su sustitución por el de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que ahora trata de conciliar intereses comunes entre países desarrollados y países en desarrollo. Como en el caso del Tossd y la modernización de la ayuda, este nuevo concepto de coherencia pone en cuestión la integridad de las reformas en cuanto a su carácter de política pública de cooperación con un pretendido objetivo de desarrollo para los países del Sur. La razón es que a estos solo se les endosan métricas y conceptos con una carga ideológica cada vez menos indisimulada para retirarles la escalera del genuino desarrollo, esto es, la transformación de la estructura productiva basada en el *upgrading* tecnológico (Domínguez, 2018a, 2018b).²

-
- 1 Por si acaso, en la presentación de este nuevo instrumento de registro, el CAD anunció que “no serán establecidos objetivos o compromisos asociados” (OCDE, 2016a, p. 6). La sospecha de que se trata de inflar de modo estadístico el esfuerzo de los donantes a favor del desarrollo (Domínguez, 2013) se confirma ahora con los cálculos del CAD sobre lo que supondrían dos estimaciones del Tossd para 2014 en comparación con la AOD: los resultados de este ejercicio multiplican la AOD bruta de todo el CAD por un factor de entre 3,2 y 3,4. Para el caso de la AOD bruta de España en 2015, se multiplicarían por un factor de entre 1,4 y 1,8 (Alonso [dir.], 2018, pp. 62-63).
 - 2 Como muestra la reciente comprobación, a partir de 123 países en desarrollo, de la relación entre flujos de ayuda para comercio y liberalización comercial entre 2005 y 2015, con la constatación adicional de que cuanto menor es el nivel de ingreso (como ocurre a la mayoría de los *least developed countries* o países menos desarrollados) mayor es el impacto de la ayuda para comercio sobre la apertura comercial (Gnangon, 2018). Es obvio que esto acentúa la división del trabajo de dichos países de acuerdo con sus ventajas comparativas basadas en la depreciación de su trabajo y recursos naturales.

Entre los argumentos que sustentan las críticas a estas reformas en los instrumentos de financiación y en el concepto de coherencia de políticas se pueden destacar tres. El primero es que las reformas dan un mayor protagonismo a la ayuda reembolsable, lo que pone en cuestión la misión de las agencias y otras dependencias de cooperación internacional de los países en desarrollo que, como la mayoría de las de América Latina (con excepción de México), solo tienen el mandato de gestionar la ayuda no reembolsable, concepto contable que en la región será un cantidad cada vez menor en relación con la cooperación reembolsable, por la condición generalizada de los países latinoamericanos como de ingreso medio, o, en la nueva jerga del CAD, de “desarrollo en transición” (Eclac/OECD, 2018).

En segundo lugar, dichas reformas otorgan un papel preponderante del sector privado sujeto solo a autorregulaciones blandas y sin control efectivo por parte del Estado, bajo la etiqueta de la responsabilidad social corporativa (OECD, 2016b, 2016c), o, si se considera el formato de las alianzas público-privadas, con un reparto muy sesgado de costes y beneficios que indican una propensión a manejar este instrumento como una estrategia de privatización por otros medios (IBON, 2017).

Por último, las reformas fomentan las prácticas de ayuda atada a la compra de bienes y servicios (Consejo Económico y Social, 2018, pp. 6-7), prácticas que convergen con las de los grandes proveedores de CSS, como China e India, pero, a diferencia de estos, tienen el doble inconveniente de que los bienes y servicios que hay que comprar con la ayuda (cada vez más un crédito) se valoran a costes y precios de país desarrollado y siguen incluyendo condicionalidades (en las políticas económicas y las instituciones) que van en la línea de debilitar a los Estados desarrollistas para promover, por el contrario, un desarrollo dependiente en lo comercial, lo financiero y lo tecnológico (Domínguez, 2018a, 2018c, 2018d).

En ese contexto, los Gobiernos locales, considerados por la CGLU (2013) en sus tres niveles subnacionales, siguiendo la clasificación del CAD (2005) y lo que la UE denomina Gobiernos locales y regionales (Latek, 2017) —nivel 1 municipal, nivel 2 provincial o intermedio y

nivel 3 regional—, empezaron a ser reconocidos en la cooperación en la década de 1990, cuando se sistematizaron los factores involucrados en el creciente activismo exterior de los Gobiernos subnacionales a partir del marco teórico de la interdependencia compleja entre actores que trascendían a los Estados nacionales (la teoría neoinstitucional *mainstream* de las relaciones internacionales). Entre dichos factores, la extensa literatura del momento y su revisión crítica posterior permite identificar los cuatro siguientes.

El primer factor son los procesos de globalización y transnacionalización que, con su dimensión transfronteriza, reclamaron un mayor protagonismo de los Gobiernos subnacionales involucrados (Martínez y Sanahuja, 2009); esto quedó patente, por ejemplo, con el Acuerdo de Cooperación Ecológica Fronteriza entre EE. UU. y México, para complementar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Puyana, 2003).

El segundo factor son los procesos de descentralización³ asociados con las políticas neoliberales del *new public management*; dichas políticas, basadas en la competencia para la oferta de servicios a partir del principio de subsidiariedad (por el cual debe ser la autoridad pública más cercana a un problema la responsable de resolverlo), fueron promovidas muy activamente por la OCDE y la UE mediante la cooperación internacional (OECD, 2005; Franco, 2014a), aunque por motivos que trascienden la justificación de la racionalización administrativa de competencias por medio del incremento de la eficacia y la eficiencia, en particular, la promoción de alianzas público-privadas para la prestación de servicios (Hafteck, 2003).

El tercer factor son los procesos de isomorfismo institucional por medio de los cuales los Gobiernos subnacionales, que empezaron a

3 Según el Comité de Expertos en Administración Pública del Ecosoc, la descentralización es el “proceso a través del cual los poderes, las funciones, las responsabilidades y los recursos se transfieren de los gobiernos centrales a los locales y/o a otras entidades descentralizadas. En términos prácticos, la descentralización es un proceso de búsqueda de equilibrio entre las reclamaciones de la periferia y las demandas del centro [...] La descentralización es un concepto amplio que puede ser tanto un medio para mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, como una forma de promover los valores más amplios de democracia pluralista y participativa. Implica la transferencia de autoridad política, financiera, administrativa y legal del gobierno central para gobiernos regionales/subnacionales y locales” (Committee of Experts, 2006, p. 8).

tener cada vez más responsabilidades como consecuencia de los dos factores anteriores, tendieron a reproducir organismos de cooperación de los Gobiernos nacionales, que luego se difundieron hacia los niveles más bajos (desde lo regional a lo municipal) a partir de la identificación y copia de buenas prácticas de cooperación descentralizada (AL-LAs, 2014; Fejerskov, 2016; Grandas, 2019), pero también mediante la gestión descentralizada de la cooperación internacional. Sobre estos dos términos, la antigua Seteci realizó un notable trabajo de delimitación conceptual, en cierta medida revelador de las expectativas latinoamericanas (de recibir cooperación directa de otras autoridades subnacionales en una relación más horizontal), que es necesario tener en cuenta antes de seguir.

En concreto, la cooperación descentralizada sería “un planteamiento innovador en el marco de las relaciones internacionales que pretende impulsar un modelo de cooperación a través de relaciones directas entre los organismos de representación local”, planteamiento que “se basa en el principio fundamental de traslado de las responsabilidades de la acción de ayuda desde las instancias del Gobierno central al conjunto de instituciones que articulan la ciudadanía, como los gobiernos locales y regionales” (Seteci, 2014, p. 12). Y de manera más resumida, “la cooperación descentralizada es la cooperación otorgada por o entre organismos subnacionales” (Seteci, 2015a, p. 108). Por su parte, la gestión descentralizada de la cooperación internacional sería el conjunto de acciones de cooperación no reembolsable que realiza o promueve un GAD (Seteci, 2014), en virtud de los artículos 262-264 y 267 de la Constitución, de los artículos 32.i, 42.g, 55.n, 65.g, y 131 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) de 2010 y de la Resolución 0009 del Consejo Nacional de Competencias 2011 (Monje, 2014). Para ello debe suscribir un convenio con un donante que entrega recursos financieros o técnicos y el GAD los gestiona de acuerdo con el ciclo del proyecto (programación, identificación, formulación, implementación, evaluación), con la obligación legal (art. 69 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas) de reportar el proyecto a la Seteci o el organismo que la relevare en el futuro.

El cuarto y último factor que explica el creciente accionar internacional de los Gobiernos locales es la toma en consideración de su papel como actores relevantes en los procesos de integración regional del denominado nuevo regionalismo o regionalismo abierto (Martínez y Sanahuja, 2009), un modelo proveniente de Asia que trató de difundir en América Latina la Cepal (1994) y que tuvo sus primeros ejemplos en el Mercosur (1991), el TLCAN (1994) y la Comunidad Andina de Naciones (1996).

Como consecuencia de estos cuatro procesos económico-institucionales de globalización, transnacionalización, descentralización, isomorfismo e integración regional, se desarrollaron a renglón seguido marcos teóricos para sustentar la internacionalización de los Gobiernos subnacionales, vinculados con las estrategias y políticas de planificación del desarrollo urbano y regional. En especial, cabe destacar el concepto de “ciudades región globales” (ciudades capaces de articular y liderar espacios regionales circundantes con fuerte proyección internacional) a las que se consideró como “actores políticos singulares sobre la escena mundial” (Soja, 2005, p. 50). Se trata de un concepto con implicaciones jerarquizantes que son esenciales para el análisis que nos ocupa. Dado que “la competitividad de regiones, ciudades y ciudades región está determinada por su habilidad para combinar capacidad de información, calidad de vida y conectividad a la red de grandes nodos metropolitanos a escala nacional e internacional” (Soja, 2005, p. 64), la globalización y los procesos de transnacionalización y descentralización que la acompañan produciría “un orden territorial crecientemente polarizado en núcleos captadores de recursos, capitales y población y áreas de abastecimiento y vertido que se despliegan tanto a escala global como regional y local” (Soja, 2005, p. 52).

Por tanto, al hablar de los desafíos de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional hay que partir de esa doble realidad: por un lado, multiescalar, que corresponde a los tres niveles municipal, provincial/intermedio y regional; y, por el otro, al hecho incontrovertible de que no todos los actores tienen ni los mismos desafíos ni el mismo peso y capacidades de negociación y gestión de la cooperación, en lo que se ha venido a denominar la “nueva política

del lugar” de las “regiones sin fronteras” (Amin, 2005). Una buena muestra de ello es el caso de Quito Distrito Metropolitano durante el mandato de Augusto Barrera (AL-LAs, 2014).

3. Desafíos de legitimidad de los Gobiernos locales: lo más fácil de superar

Dejando en suspenso de momento esa doble realidad espacial e institucional, que se retomará en el epígrafe 4, cabe señalar que la legitimidad de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación fue asentándose de modo gradual a partir de los factores económico-institucionales que los propulsaron hacia un mayor activismo en las relaciones internacionales y que fue reconocido de forma progresiva en la agenda internacional de desarrollo. El hito inicial lo constituye la Agenda 21, que fue uno de los principales logros de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992). Ese extenso documento recogió casi 400 menciones a los Gobiernos, niveles o comunidades locales y un capítulo completo (el 28) sobre las iniciativas de los Gobiernos locales en apoyo a dicha Agenda (Unced, 1992). En 1996, tuvo lugar la I Asamblea Mundial de Gobiernos Locales y Regionales, en la que se decidió la creación de una estructura permanente para coordinar sus acciones dentro de Naciones Unidas, que, a partir del Comité Consultivo de Autoridades Locales, se constituyó formalmente en 2004 como CGLU, mediante la fusión de tres organizaciones previas (la World Federation of United Cities, la International Union of Local Authorities y la asociación internacional de Metrópolis), contando con un secretariado permanente en Barcelona. Un año después, la CGLU apoyó la Conferencia Milenio+5 de Naciones Unidas con la Campaña Pueblos y Ciudades del Milenio (CAD, 2005; Global Task Force, 2016; Latek, 2017).

Otro hito importante fue la *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* (CAD, 2011), la declaración de IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda organizado por el Grupo de Trabajo del mismo nombre del CAD, que constató el “papel fundamental” de los Gobiernos locales “en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo” (CAD, 2011, §21).

Por su parte, el documento final de la Cumbre de Río+12 (2012), *El futuro que queremos*, reconoció “la importancia de la función” de las autoridades y comunidades locales “para llevar a efecto el desarrollo sostenible, ya que, entre otras cosas, facilitan la participación de los ciudadanos y los interesados y les proporcionan información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible” (§42). Para cumplir con esa función, el documento alentó la creación de “alianzas entre los sectores público y privado” (§71), una gobernanza local y subnacional eficaz y estrategias de desarrollo sostenible a esos niveles y articuladas con las nacionales (§76, 98, 101), con menciones específicas a las inversiones en turismo sostenible para el fomento de las economías locales (§130, 131), las políticas públicas locales para la gestión de residuos (§218), así como el apoyo a las iniciativas locales de protección social (Unced, 2012, §156) y de la biodiversidad (Unced, 2012, §197).

En 2013 se creó desde la CGLU la Global Taskforce de Gobiernos Locales y Regionales para el pos-2015 y hacia Hábitat III, con la lógica de discutir no solo el qué (contenido de los futuros ODS) sino el cómo (su efectiva implementación en los territorios) a partir de un proceso participativo que involucró trece diálogos nacionales, tres eventos globales y seis regionales, con más de 5200 participantes. La presencia del alcalde de Estambul, Kadir Topbas, presidente de la CGLU en el Panel de Personalidades Eminentes para la Agenda pos-2015, fue el reconocimiento del papel esencial que las autoridades locales tenían que desempeñar en la construcción de la Agenda 2030 (Latek, 2014). Y para ello se elaboró el concepto de localización: un “proceso de definición, implementación y monitoreo de las estrategias a nivel local para la consecución global, nacional y subnacional de los ODS y sus metas” (UNDG, 2015, p. 6). Los principales logros del Global Taskforce fueron dos: conseguir un ODS separado para las ciudades y asentamientos humanos (el 11: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”); y que los exámenes periódicos de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 incluyeran el nivel “subnacional” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015, §77).

Detrás de estos logros está el trabajo llevado a cabo por la CGLU mediante su Task Force en colaboración con ONU Hábitat y el PNUD (que había acumulado una cierta experiencia a partir de su Iniciativa ART de 2005)⁴ para localizar las metas y los indicadores a nivel territorial, basándose en las nociones interrelacionadas de subsidiariedad (los problemas deben ser abordados por la autoridad más próxima a los mismos por las ventajas de identificación) y legitimidad (cuanto más descentralizada es una autoridad mayor es la capacidad de involucrar a las partes interesadas, entre las que se encuentran la sociedad civil y sus organizaciones, las empresas y sus organizaciones, así como las universidades) (UNDG, 2014, 2015; Smoke, 2016; OECD, 2018c, p. 29). Si la subsidiariedad remite a los elementos de eficacia y eficiencia, la legitimidad remite al elemento de democracia local (por definición más participativa), y entre todos ellos forman el núcleo duro de la cooperación descentralizada en su doble dimensión económico y política, como tipo ideal o nuevo paradigma horizontal de cooperación internacional (Latek, 2017).

En una primera propuesta, la CGLU planteó un documento que se puede considerar como una futura guía para la localización/territorialización de los ODS y sus metas con sus correspondientes indicadores (Global Task Force, 2014).

El documento después se completó con las metas que se consideraron “relevantes para los gobiernos locales” (CGLU, 2015): hasta 95, es decir, el 56 % de las metas totales de los ODS. Este dato corrobora la afirmación de Latek (2017, p. 12) de que “la localización de la Agenda 2030 es más que un simple eslogan, es una necesidad práctica”. Y, por otra parte, teniendo en cuenta que casi el 55 % de la población mundial es urbana, que las ciudades generan el 80 % del PIB global, consumen el 70 % de la energía y otros recursos materiales, y producen el 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, los enlaces entre el “ODS urbano” (11) y el resto de los objetivos y metas resultan tan estrechos como intrincados (United Nations, 2018, pp. 8, 10).

4 La Iniciativa ART del PNUD promovió y sostuvo programas marco de Articulación de Redes Territoriales para el Desarrollo Humano Sostenible, con el objetivo de contribuir a la agenda de los ODM desde lo territorial. La Iniciativa ART del PNUD fue solicitada por ocho países de América Latina y el Caribe (Cuba, Uruguay, República Dominicana, Colombia, Ecuador, El Salvador, Bolivia y Honduras). Véase Plataforma (2015, p. 19).

Además de la inclusión del ODS 11 separado para ciudades y asentamientos sostenibles, el Global Task Force celebró a posterior la consolidación en la Agenda 2030 del ODS 6 (“Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”), la meta 8.9 (“De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”), el ODS 10 (“Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”), la meta 13.b (“Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas”), el ODS 16 (“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”) y el ODS 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”) (Global Task Force, 2016, p. 31).

En todo caso, la perspectiva de la CGLU es que “todos los ODS tienen metas directamente relacionadas con las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales” y que “el logro de los ODS depende más que nunca de la habilidad de los gobiernos locales y regionales para promover un desarrollo territorial integrado, inclusivo y sostenible” (Global Task Force, 2015, pp. 6-7). En consecuencia, “los gobiernos locales no deberían ser vistos como meros implementadores de la agenda”, sino como “formuladores de políticas, catalizadores del cambio y el nivel de gobierno mejor situado para vincular los objetivos globales con las comunidades locales” (CGLU, 2015, preface).

Este enfoque de localizar metas e indicadores se sustenta, por tanto, en un elemento político y no solo técnico. En concreto, en la Declaración política de la CGLU de 2012 en la que se subraya que los Gobiernos locales están en la “primera línea” del desarrollo (CGLU, 2013, p. 6), por cuanto i) tienen voz, liderazgo y visión estratégica para sus comunidades; ii) proporcionan servicios locales esenciales para el bienestar de su población; y iii) son catalizadores

del desarrollo local junto con la sociedad civil, el sector privado y las universidades. Por tanto, los Gobiernos locales se consideran como “actores claves” en el desarrollo, ya que actúan como contrapartes en las estrategias de cooperación internacional y planificación nacional de acuerdo con el principio de subsidiariedad; y son aglutinadores de la apropiación de las iniciativas como representantes legítimos de sus comunidades e instancias de participación democrática (CGLU, 2013, p. 8).

En resumen, los desafíos de legitimidad, en el sentido de cómo justificar que los Gobiernos locales son actores relevantes en el sistema de cooperación, son fácilmente superables. Como reza la Declaración de las Redes de Gobiernos Locales y Regionales que se realizó en Nueva York dos días después de la aprobación de la Agenda 2030, “todos los ODS son locales” (CGLU, 2015). A ello se ha unido desde entonces un acervo de doctrina multilateral en la que se ha alcanzado un consenso muy amplio: los Gobiernos locales han venido para quedarse en el sistema de cooperación internacional, presionando (como la CSS) por una mayor horizontalidad. Baste señalar que en la revisión de los ODS, a partir de los informes nacionales voluntarios enviados por 65 países para 2016 y 2017 (que cubren el 70 % de la población mundial), en 30 había información aportada de manera directa por Gobiernos subnacionales, 37 países incluyeron a los Gobiernos locales y regionales en los procesos de consulta para la realización de los informes voluntarios nacionales y 27 países en los mecanismos de consulta creados para el seguimiento de los ODS (UCLG, 2017, pp. 6-7, 16). En consecuencia, la oferta de cooperación descentralizada de los donantes tradicionales se quiere reconfigurar para adaptarse a esa nueva y vibrante realidad (OECD, 2018c), lo que abre perspectivas favorables para los Gobiernos locales en el sistema de cooperación internacional, aunque, como se verá en las consideraciones finales de este trabajo, deben ser tomadas con cautela por parte de las autoridades locales latinoamericanas.

Prescindiendo de la fragilizada agenda de eficacia del desarrollo de la Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC, por sus siglas en inglés) que ha seguido la tradición de Busan de reconocer a los Gobiernos locales como actores imprescindibles en

las asociaciones para el desarrollo,⁵ después de la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, la doctrina multilateral ha reconocido de forma recurrente la legitimidad del accionar de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación. Así, el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de Naciones Unidas (UNDCF, por sus siglas en inglés), celebrado en mayo de 2018, incluyó la recomendación de “prestar más atención al nivel subnacional” en la implementación de los ODS (Consejo Económico y Social, 2018, §30), lo que, de acuerdo con el Informe del Secretario General emitido el mes anterior, implica entre otras cosas “la creación de capacidad tributaria a nivel subnacional en respuesta a la descentralización” (Secretario General de Naciones Unidas, 2018, §28).

Para sustentar las conclusiones del UNDCF tuvo lugar una discusión en línea específica sobre los Gobiernos locales, cuyas ideas-fuerza fueron las tres siguientes: “para construir sociedades sostenibles y resilientes lo mejor es considerar el nivel local como el lugar clave de distribución [de la cooperación]”; “el nivel local es el punto de referencia para cualquier acción de desarrollo que asegure la apropiación completa de las agendas de desarrollo, su implementación y monitoreo”; y, en consecuencia, “se debe hacer un esfuerzo neto para comprometer a los gobiernos locales en la implementación de los ODS” (E-Discussion, 2018, p. 1).

Por su parte el documento conjunto Cepal/OCDE/UE, también de mayo de 2018 sobre los países de América Latina, considerados ahora como de “desarrollo en transición”, plantea dos elementos sobre la relevancia de los Gobiernos locales: que las estrategias de cooperación para el desarrollo:

[...] deben construirse utilizando un enfoque participativo, con actores subnacionales locales que participan en el diseño de la estrategia a nivel nacional; y que, en el diseño de estrategias de desarrollo para el bienestar a nivel subnacional, la cooperación internacional para el desarrollo entre gobiernos locales es también fundamental (Eclac/OECD, 2018, pp. 10-11).

5 Latek (2017, pp. 10-11) revisa los documentos de los dos Foros de Alto Nivel de la GPEDC habidos en México (2014) y Nairobi (2016) y los dos proyectos concernientes a autoridades locales. Más información sobre el II Foro de Nairobi en relación con los Gobiernos locales en Fernández Losada (2017, p. 15).

Por tanto, la localización de los ODS, que es la clave para el éxito de la implementación de la Agenda 2030, debe ir acompañada con la localización de los recursos que faciliten a los Gobiernos subnacionales aumentar el ingreso a nivel local y asegurar asignaciones de presupuestos nacionales e internacionales, tal y como viene reclamando la CGLU desde su Declaración de 2012. En este último caso, por medio de la cooperación descentralizada y la gestión descentralizada de la cooperación internacional, que puede tomar las siguientes formas: i) la identificación, formulación, negociación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos (provengan de fuentes bilaterales, multilaterales o de ONG); ii) la firma de convenios de hermanamiento (asociaciones para el desarrollo entre Gobiernos locales, basadas en el intercambio de conocimientos y experiencias para adelantar programas y proyectos); o iii) la creación de alianzas público-privadas, en forma de asociaciones entre GAD o sus gremios y fundaciones empresariales o empresas privadas (Seteci, 2014).

4. Dilemas y desafíos de economía política: lo más difícil

Si los desafíos de legitimidad son fáciles de superar, de forma relativa, apelando a las disciplinas y doctrina internacionales más recientes, los desafíos de economía política, esto es, relativos a la obtención de recursos financieros y su asignación, teniendo en cuenta el sistema de gobernanza política multinivel dentro de los países, resultan mucho más complicados y remiten a dos contradicciones o dilemas de índole interna. Esto exige tener en cuenta que la localización no es un proceso tecnocrático, sino que “depende del contexto y de las características específicas de los sistemas de descentralización de los países” (Lucci, 2015, p. 2).

Dada la tendencia al crecimiento urbano (CGLU, 2016), en el que no solo los Gobiernos locales son actores relevantes en la implementación de la Agenda 2030, sino que la Agenda 2030 incentiva la descentralización al facilitar consensos (Smoke, 2016),⁶ los Gobiernos

6 Según este reconocido especialista, “la experiencia internacional sugiere que la descentralización se construye mejor alrededor de un amplio consenso dentro del país. El foco emergente sobre cómo alcanzar los ODS tiene el potencial de proporcionar un camino para avanzar en ese consenso”. La descentralización resulta imprescindible para “empoderar a

locales se encuentran atrapados en una primera contradicción: la de responder a necesidades y demandas en aumento por parte de la sociedad con recursos muy limitados para hacerlo. Frente a los países de la OCDE, en los que los Gobiernos subnacionales controlan un tercio del gasto público (y el 60 % del gasto público en inversión), en los países en desarrollo la parte del gasto público atribuible a los Gobiernos locales está entre el 10 y el 15 % (Smoke, 2016, p. 2; OECD, 2018c, p. 40). Dentro de estos últimos se cumple, no obstante, la regla general de que el Gobierno central tiene ventaja comparativa en generar ingresos, mientras que los Gobiernos locales y regionales tienen ventajas comparativas en proveer de una gran parte de los servicios públicos, lo que hace invariablemente necesarias las transferencias intergubernamentales.

Dicho problema abre la vía a las disputas políticas en el momento en que las dos partes son de distinta tendencia partidaria, explica las resistencias a la descentralización, genera una espiral de infrafinanciación y dependencia de los Gobiernos subnacionales, introduce desigualdades entre ellos (los Gobiernos locales más ricos, las grandes ciudades, acaban recibiendo recursos a costa de otras áreas periféricas más necesitadas) y recomienda mucha mayor atención por parte de los donantes a los procesos de implementación de la descentralización, que son de naturaleza política (no tecnocrática) y de los que depende, en última instancia, que un buen diseño institucional para la redistribución territorial del poder se lleve a la práctica, en últimos términos (Smoke, 2016).

Esta primera contradicción entre necesidades y recursos y su procesamiento político muchas veces conflictivo entre distintos niveles de Gobierno es lo que justifica el interés de los Gobiernos locales por la cooperación y el sector privado (alianzas público-privadas), que se contemplan (de manera bastante voluntarista y las más de las veces ilusoria) como ventanas alternativas de financiación. Para intentar cerrar esa brecha entre los deseos y la realidad, la Declaración política de la CGLU de 2012 propuso un objetivo de asignación de la

los gobiernos locales como socios más fuertes en el desarrollo” a los que es necesario dotar de “acceso a la financiación adecuada” para el desempeño de las nuevas funciones que les asigna la Agenda 2030 (Smoke, 2016, pp. 14-15).

AOD, de forma que el 20 % de la misma (es decir, el total de lo que en ese momento era proporcionado en forma de apoyo presupuestario general y sectorial) fuera para “apoyar los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales” (CGLU, 2013, p. 8). También reclamó que los Gobiernos locales formaran parte, por medio de sus asociaciones, de los diálogos entre los Gobiernos nacionales y los donantes bilaterales y multilaterales, así como de los diálogos globales.

El panorama de la cooperación internacional para el desarrollo de los últimos años indica que la primera petición fue ignorada, y no se debe confundir ese objetivo del 20 % con el carácter territorial de la cooperación, ya que ciertamente la ayuda no reembolsable se ejecuta en su mayoría a nivel territorial, como indican los datos de la Seteci (2015b, p. 36) para el caso del Ecuador. En cambio, la segunda petición por lo menos formalmente sí se ha atendido en los diálogos multilaterales y globales y en los nacionales, aunque dependiendo de los estilos de negociación de los distintos donantes del CAD, de los cuales once de 29 tienen abierta la modalidad de cooperación descentralizada (OECD, 2018c).

Pero el interés de los Gobiernos locales con la cooperación y las alianzas público-privadas plantea dos nuevos desafíos, que llevan a ulteriores contradicciones. El primer desafío es el de la distribución competencial, que no suele estar bien definida, como resulta patente en Ecuador, donde existe un subnivel de parroquias por debajo del nivel uno (municipal), otro superpuesto (cantones) y no hay nivel tres, ya que el proceso de creación de regiones contemplado en la Constitución a iniciativa de las provincias (Barrera, 2015) sigue inédito. Esta deficiente delimitación competencial lleva a solapamientos, fenómenos de *mission creeping* (pisarse la misión entre instituciones) y a una competencia interinstitucional entre los distintos niveles de los Gobiernos locales y sus diversas agrupaciones —Consejo Nacional de Gobiernos Provinciales del Ecuador (Conagopare), Asociación de Municipios del Ecuador (AME), Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (Comaga), Consejo de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (Congope)— por los fondos del Gobierno nacional, y, a la vez, concurren con este en atraer cooperación internacional.

El segundo desafío es no incurrir en el juego de los donantes de divide y vencerás, en los que estos utilizan el apoyo a los Gobiernos locales (una cantidad menor del 1,5 % de su AOD neta, que en 2015 representó 1900 millones de dólares para el agregado del CAD) como baza de negociación contra un Gobierno nacional que no esté alineado con los intereses occidentales de manera suficiente, lo que resultó la tónica dominante en el caso de la pasada ola de los Gobiernos progresistas de América Latina y el Caribe, cuando los donantes de la UE aprovecharon el marco de la descentralización y las actividades de internacionalización de los Gobiernos locales para desviar fondos hacia unos actores más fácilmente disciplinables en las reglas del CAD.

Esto último no obsta para que los donantes debiliten de modo sistemático a los Gobiernos locales, mediante su inclusión, como hace la Comisión Europea, en una convocatoria conjunta con los actores no estatales (ONG) para así atar los proyectos a estos intermediarios y tener una entrada directa en los países, puenteando al Gobierno central. De hecho, desde que existe el Instrumento de Financiación de la Cooperación para el Desarrollo y su Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales (2007), la doctrina de la Comisión Europea, que es la mayor patrocinadora de la CGLU, considera que “la cooperación descentralizada se lleva a cabo junto con otros agentes locales (por ejemplo, ONG o universidades)” (Comisión Europea, 2008, p. 3) a los que se añadió, por último, el “sector privado” (Comisión Europea, 2013, p. 4; Franco, 2014b, p. 50) para repetir el modelo de cooperación territorial entre Gobiernos locales y regionales de la UE basado en las denominadas “asociaciones territoriales” (Fernández de Losada, 2017, p. 16).⁷

7 Las asociaciones territoriales “aportan conocimientos, experiencia, innovación y gestión de habilidades para mejorar políticas públicas y capacidades operacionales. Al mismo tiempo, estas asociaciones son, por definición, inclusivas, ya que proporcionan un marco adecuado para el desarrollo de puentes entre las partes interesadas de los territorios implicados, el fortalecimiento de sus capacidades y el intercambio de oportunidades. En este contexto, la apropiación se convierte en una consecuencia natural en la medida en que las iniciativas conducen al involucramiento y compromiso de ciudadanos y partes interesadas en su respuesta a sus propios intereses, aspiraciones y necesidades” (Fernández de Losada, 2017, p. 16). Entre esos grupos de “*stakeholders* territoriales” el autor menciona “ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, filantropía, academia” (*Ibid.*).

En realidad, esta es una visión muy poco realista en el momento en que se traslada a los países en desarrollo. A diferencia del caso europeo, en el que el protagonismo de los actores públicos locales es predominante, en los países en desarrollo estos quedan relegados a favor de las ONG europeas como organismos implementadores de proyectos y, en cierto modo, *watch dogs* para evitar la fungibilidad de la ayuda. El CAD ya reconoció de manera temprana esta realidad: “la mayoría de los proyectos financiados por gobiernos locales”, esto es, la cooperación descentralizada, “son iniciados e implementados por ONG y se centran en sus campos de interés y experticia” (CAD, 2005, p. 19). Es más, el diseño mismo del Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales (Plataforma, 2015) conduce a que en la asignación de los fondos para la parte destinada a las autoridades locales (la cooperación directa) sea marginal, mientras que las ONG europeas se llevan (incluyendo lo que dejan como margen de intermediación a sus contrapartes en la cadena de la ayuda) entre el 98 y el 90 % de los fondos en el momento en que se suma la AOD que gestionan en “cooperación indirecta” (Fernández de Losada, 2017, p. 11) con los proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo que también son de su exclusiva atribución. Esto pone en duda la conclusión de Fernández de Losada (2017, p. 10) de que la “cooperación directa, como asociación entre gobiernos locales y regionales, es el tipo más extendido de cooperación descentralizada”: ni siquiera con la proliferación de proyectos de intercambio de experiencias de la CSS descentralizada ello se aproxima a la realidad en términos financieros (tabla 1).

Tabla 1
Cooperación descentralizada de la UE

	AOD comprometida (en millones de €)	Gestionada por ONG (%)	Educación para el desarrollo (%)	Gestionada por autoridades locales (%)
2007-2013	1567	83	14	2
2014-2020	1907	65-75	10-15	5-10

Fuente: Latek (2017, p. 18).

Para sortear estos desafíos (y la segunda contradicción) es necesario tener un abordaje político de la relación de cooperación antes de pasar a la gestión técnica (o abordaje tecnocrático), que es en lo que se centra siempre el enfoque de los donantes y el sector privado (el desafío de las capacidades de gestión de los Gobiernos locales). El abordaje político de la cooperación implica interiorizar ocho pasos, acordes con el papel que la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 otorga a los Gobiernos subnacionales, y que se resumen en defender el carácter de estos como “actores públicos para el desarrollo” (CGLU, 2013, p. 24).

1. Tener una aproximación realista desde los territorios a la cooperación reconociendo los intereses de todos los actores involucrados. Por un lado, están los oferentes, que hablan mucho de resultados, y, por otro, los demandantes, que hablan mucho de sus necesidades. Luego están los intermediarios (ONG y empresas consultoras) que hay entre oferentes y demandantes, que hablan de las dos cosas, pero no de sus intereses, que consisten en ampliar al máximo su margen de intermediación por productos y servicios a coste inflado y no siempre necesarios o de la calidad requerida.
2. Reconocer que todos los actores involucrados tienen intereses diferentes no significa que tales intereses no se puedan armonizar mediante negociación, teniendo en cuenta que lo importante es no perder de vista que los programas y proyectos generen beneficios en términos de reducción de las desigualdades horizontales entre los grupos de atención prioritaria y a lo largo de todo su ciclo de vida, ya que el desarrollo es de las personas, con las personas y para las personas.
3. Aproximarse a la relación de cooperación no con un enfoque asistencialista (petición de recursos económicos) sino estratégico. Esto significa construir una relación estructurada en forma de contrato, lo que pasa por una negociación entre partes desiguales en poder económico y conocimientos. Y también tener en cuenta que la cooperación técnica del sector público (en forma de asesorías, capacitaciones o pasantías) es la clave para el fortalecimiento de los procesos de descentralización, internacionalización y desarrollo local, en general, y las Agendas Locales para la Igualdad, en el caso particular del Ecuador.
4. El enfoque estratégico y de política pública implica fortalecer las capacidades políticas y técnicas de negociación de los Gobiernos locales frente a actores que tienen agendas propias y fuerte propensión

al asistencialismo (donantes bilaterales multilaterales con estrategias divisivas, ONG en busca de contrapartes, empresas en busca de licencia social para operar) a los que conviene aplicar el principio de precaución, modulando, de esta manera, la propensión a la fascinación y los pensamientos ilusorios que asalta de forma recurrente a las autoridades locales ante los agobios presupuestarios y contrapesar con la CSS descentralizada.

5. Reforzar las políticas, lineamientos y directrices para la cooperación descentralizada, a partir de la demanda local (las prioridades contenidas en los Planes de Desarrollo y Ordenación Territorial y las Agendas Locales para la Igualdad, en el caso de Ecuador) y no de la oferta.
6. Aprovechar la cooperación descentralizada para la gestión territorial, esto es, para la internacionalización y la promoción internacional del territorio, que se basa cada vez más en el poder nodal (el uso de redes y su alineamiento a favor de los intereses propios) y la construcción de una identidad local sustentada en el orgullo de pertenencia (cementador del capital social), que en el poder territorial (el control sobre los medios de coerción y registro, que siempre están subordinados al Gobierno nacional).
7. Trabajar en red con los organismos nacionales que tienen las capacidades de asesoramiento y herramientas de apoyo para conseguir negociaciones más equilibradas y asertivas (Comaga, AME-SIOC,⁸ Congope, Conagopare, RED-GOB,⁹ y los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial el de Igualdad Intergeneracional, que lidera la producción de herramientas de institucionalización y gestión para la construcción de la Agenda Local para la Igualdad de los GAD cantonales).
8. Fortalecer las relaciones con redes multilaterales —Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (Olagi), Mercociudades, Red Andina de

8 En el análisis comparativo internacional llevado a cabo hace un trienio mediante una encuesta mundial a las asociaciones de municipios de países en desarrollo, AME aparece, en el contexto latinoamericano, como una asociación “muy fuerte” y como “un actor relevante capaz de proporcionar servicios de alta calidad a las autoridades locales”, siendo un “ejemplo para la región” (Platforma, 2015, p. 15). SIOC es el Sistema de Información de Oferta de Cooperación que gestiona AME. Véase http://www.sioc.ame.gob.ec/index_sioc/.

9 Es la Red de Apoyo a los Gobiernos Locales, articulada en torno a académicos y consultores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Véase <http://www.redgob.org/>.

Ciudades (RAC)— e iniciativas de cabildeo (Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, del sistema de Cumbres de la Segib y Foro de Autoridades Locales de la Unión Europea-América Latina y el Caribe, del sistema de cumbres UE-Celac).

5. Desafíos de formación de capacidades: lo necesario y lo posible

Una vez interiorizados estos ocho pasos, es cuando los Gobiernos locales deben preocuparse de dotarse con las adecuadas capacidades de gestión, que son –cabe recordarlo una vez más– una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desempeño eficaz y eficiente de su accionar en el sistema de cooperación internacional. Dichas capacidades, en el caso del Ecuador, resultan muy disímiles tanto si se analizan los distintos niveles subnacionales (con las parroquias en el nivel de mayor fragilidad y algunas provincias y municipios como Quito y Cuenca en el de menor fragilidad), como la realidad conjunta de los GAD de las provincias. Usando un indicador compuesto de capacidades institucionales de gestión¹⁰ se observan en este plano diferencias extremas entre provincias como Imbabura o Carchi (las de mejor puntuación, por arriba de 10) y Guayas (con 3) o Manabí (con 2) con los resultados más bajos. De modo independiente de tales diferencias, el panorama general es todavía muy deficiente, ya que los promedios para cada una de las dimensiones (que se valoran de 0 a 4 cada una) se sitúan por debajo del aprobado y no hay ni una sola provincia que pase el 12 sobre 24 (Seteci, 2013, p. 68).

Todo ello pone de manifiesto la importancia de tener personal con las adecuadas competencias cognitivas sobre la agenda, máxime por las ventajas del atraso: según los datos relevados por Seteci (2013), en el caso de la agenda de eficacia, el conocimiento promedio de los

10 Dicho indicador está compuesto por seis dimensiones: 1) instancia institucional responsable para la gestión de la cooperación internacional; 2) estrategia o lineamientos que orienten la gestión con la cooperación internacional; 3) capacidad institucional para gestionar recursos; 4) levantamiento de información sobre los actores de cooperación presentes en el territorio; 5) levantamiento de información de programas y proyectos que se ejecutan en la jurisdicción territorial; y 6) levantamiento de información sobre los aportes de la cooperación al presupuesto del GAD. Cada una de las seis dimensiones se valoran en un rango de 0 a 4 (de nulo a máximo nivel de capacidad) y el resultado es la suma de cada una de las puntuaciones (Seteci, 2013, p. 18-19).

GAD se valoró en 1,2 sobre 4. Ahora bien, conocer la nueva agenda de objetivos una vez que la de eficacia entró en vía muerta ya no bastará para cerrar la brecha de capacidades. Se pueden seguir dando formaciones para el conocimiento de la agenda mucho más complicada de los ODS y su aterrizaje en lo local o sobre el panorama en extremo diversificado de actores, modalidades e instrumentos de la cooperación internacional. Pero eso, con ser importante, no bastará por dos motivos.

El primero es que la Agenda 2030 es muy exigente en otro tipo de capacidades, sobre todo en las de planificación estratégica, monitoreo y negociación tanto con el sector público (Gobiernos nacionales y donantes internacionales) como con el sector privado (Smoke, 2016, p. 24). El otro motivo es que para llevar a cabo negociaciones internacionales asertivas con éxito es necesaria una experticia financiera muy concreta, ya que los nuevos instrumentos financieros involucrados en los contratos de cooperación (la financiación combinada), demanda esta competencia praxitiva, que no está en la formación de los internacionalistas ni de los funcionarios de la Cancillería (provenientes por lo general del campo del derecho o las relaciones internacionales), sino en la de los economistas y especialistas en finanzas.

Por tanto, no se discute aquí que haya que seguir formando al personal en las novedades de la agenda y del sistema de cooperación internacional. Esto deberá seguir haciéndose, de modo necesario, por intermedio de los gremios correspondientes (AME y Congope) y los Consejos Nacionales para la Igualdad, en especial el de Igualdad Intergeneracional (que lideró en su momento la producción de herramientas de institucionalización y gestión para la construcción de la Agenda Local para la Igualdad de los GAD cantonales), aunque sería deseable una menor politización y dependencia de recursos del Gobierno central o la cooperación internacional, y un aumento de la calidad de los servicios ofrecidos, que son problemas compartidos en toda la región (Barceló, 2015, p. 12). En cualquier caso, se supone que esas son las instancias con las capacidades de asesoramiento y apoyo para conseguir negociaciones más equilibradas y asertivas.

Pero lo que ahora es prioritario y urgente es contar con nuevos actores públicos, porque con la financiarización de la cooperación internacional –que vacía de competencias a la Subsecretaría Técnica de Cooperación Internacional (salvo que incluya en su misión, como ha hecho la Amexcid, la gestión de la cooperación reembolsable)– son necesarios los conocimientos provenientes de la Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Ecuador y de la Banca Pública (el Banco del Pacífico y BanEcuador) y tiene que haber por el lado de la demanda un perfil de servidores públicos con capacidades de absorción de esos conocimientos, que por ahora no tienen los abogados ni los internacionalistas.

Este cambio en la oferta y los perfiles formativos también exigirá al Instituto de Altos Estudios Nacionales, como universidad de posgrado del Estado e institución para la formación continua de los servidores públicos, una coordinación muy estrecha entre el Centro de Relaciones Internacionales (tradicional responsable de los programas de formación en cooperación internacional) y el Centro de Economía Pública, que es en el que están los especialistas en finanzas.

6. Consideraciones finales: ¿hacia un nuevo despotismo tecnocrático ilustrado?

Si los desafíos de los Gobiernos locales en el sistema de cooperación (sobre todo los relativos a la economía política de las negociaciones que requieren nuevas y mucho más complejas capacidades de gestión) serán formidables en los próximos años, la buena noticia es que los donantes más importantes (la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE) están apostando por el enfoque de cooperación descentralizada y de gestión descentralizada de la cooperación internacional para el futuro.

La cooperación descentralizada tiene una larga tradición en la UE. Surgió en Francia a inicios de la década de 1950, a partir de la iniciativa de una asociación para los hermanamientos municipales a favor de la paz, que luego dio lugar a la World Federation of Twinned Cities (1957), más tarde denominada World Federation of United Cities, que es la institución que realizó la incidencia en Naciones Unidas durante

la década de 1960 como consecuencia de la cual los hermanamientos entre municipios (promovidos de forma intensa por Francia con sus excolonias de África occidental) fueron reconocidos por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1971 como un herramienta para la cooperación internacional, bajo la modalidad de “hermanamientos de cooperación” (Hafteck, 2003, p. 339). En paralelo, el Consejo Europeo de Municipalidades (1951), conformado por cincuenta municipios para promover la integración europea bajo los principios de subsidiariedad y democracia local, se convirtió en 1984 en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, que aprobó un año después la Carta Europea de Autogobierno Local (Hafteck, 2003, p. 340). El activismo internacional municipal cobró de inmediato mucha fuerza en España, verdadero campeón de la cooperación descentralizada,¹¹ y país en que esta cooperación impulsada por los Gobiernos locales fue por delante de la cooperación internacional para el desarrollo como política pública del gobierno Nacional, gracias al activismo municipal en las nacionalidades históricas del País Vasco y Cataluña (Unceta [dir.]. 2012; Espuig, 2014; Copsey y Rowe, 2012).

La cooperación descentralizada ya fue mencionada en la revisión de la Convención de Lomé en 1995 y en el Acuerdo de Cotonú (2005) con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (Hafteck, 2003). Desde el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 (en el que se buscaba fomentar el papel de las autoridades locales mediante los procesos de descentralización) al renovado en 2017 (en el que se reconoce el papel clave de las autoridades locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030 en lo que se refiere a la reducción de las desigualdades), existe una tradición en la UE de apoyo explícito a los Gobiernos locales por parte de la Comisión Europea y los Estados miembros (Latek, 2017). Entre los hitos de la misma se encuentran

11 Cuando el CAD reunió los primeros datos, correspondientes a 2002-2003, España tenía un 18 % asignado de su AOD bilateral en cooperación descentralizada (el siguiente país, Alemania, el 11 %) (CAD, 2005, p. 13). En 2005, los porcentajes respectivos de España y Alemania fueron de 26 % y 13 %, seguidos de Bélgica con 5 % (OECD, 2018, p. 62). En 2015, los datos fueron: España 56 %, Austria 22 %, Bélgica 8 %, Alemania 7 % y Francia 1 % (OECD, 2018, p. 62). España, por tanto, es el primero entre los “campeones de la cooperación descentralizada” en términos de composición relativa de su AOD bilateral (Latek, 2017, p. 5), y el tercero por detrás de Alemania y Canadá, en términos de volumen (OECD, 2018b, p. 46).

la *Comunicación sobre Autoridades locales y desarrollo* (Comisión Europea, 2008) y la del *Programa para el Cambio* (Comisión Europea, 2011). El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno ratificó en junio de 2017 esa doctrina (Council of the European Union, 2017). Con sus más de 129 000 autoridades municipales, más de 1400 provinciales y más de 400 regionales, la cooperación descentralizada en la UE se considera, de hecho, pionera del nuevo paradigma de cooperación horizontal que debería sustituir al existente en la actualidad (aunque no se diga) de cooperación vertical (Latek, 2017, p. 6).

Para ello, la Comisión Europea (2013) defiende un Enfoque Territorial del Desarrollo (ETD). Se trata de un proceso basado en la colaboración entre distintas partes interesadas (públicas y privadas) a nivel local y regional en la definición de las prioridades y en la planificación y la ejecución de las estrategias de desarrollo. El ETD se promueve mediante la descentralización, el desarrollo de las capacidades locales y el fortalecimiento de asociaciones de autoridades locales con el fin de que se incorporen a la planeación estatal. Y según la Comisión, la modalidad más eficiente para promover la ETD es el apoyo y coordinación de la cooperación descentralizada entre las autoridades locales de Europa y de los países socios, basadas en asociaciones duraderas entre instituciones semejantes a partir de un diálogo estructurado.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en una resolución de 2015, urgió a la Comisión y a los Estados miembros a promover la cooperación descentralizada para el logro de los ODS y a convertir esta modalidad de cooperación en prioridad dentro del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, incluyendo el apoyo presupuestario general. Esto significa que en el marco financiero plurianual posterior a 2020, los GAD podrían recibir fondos de fuentes bilaterales no para un proyecto específico, sino como complemento del presupuesto global de la entidad receptora (European Parliament, 2015). Esta buena noticia deberá tomarse con cautela, no solo hasta ver cómo queda el nuevo reglamento y el contenido del programa correspondiente sobre autoridades locales, sino qué parte del apoyo presupuestario irá a parar a las consultoras y ONG europeas, que acompañarán sin duda la implementación de esos instrumentos, como consecuencia

de la tradicional filosofía del “actor de cooperación descentralizada”, en el cual se privilegia la cooperación indirecta (vía ONG) sobre la cooperación directa (entre actores públicos) (Hafteck, 2003, p. 335).

Entre tanto, el estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea para la reconfiguración y elevación del perfil de la cooperación descentralizada para el desarrollo en la implementación por los Gobiernos locales y regionales de las agendas de los ODS, su financiación (Agenda de Acción de Adís Abeba), el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana, aprobada en Hábitat III (Quito, 2016), no ofrece mayores novedades (OECD, 2018c).

Al reconocimiento de los Gobiernos subnacionales como actores clave en el desarrollo, que complementan las acciones de los donantes tradicionales, se une la concepción de la cooperación descentralizada para el desarrollo como una modalidad que, sobre la base de los principios de “reciprocidad, apropiación, empoderamiento y codesarrollo”, es más inclusiva, en la medida en que “involucra más sistemáticamente a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), las universidades y centros de investigación, el sector privado y las asociaciones de organizaciones de gobiernos locales y regionales” (OECD, 2018c, p. 5). Es más, la definición de cooperación descentralizada disuelve ya el concepto público de dicha cooperación, para darle el nuevo toque a favor de la mezcla público-privada que orienta todas las últimas reformas del CAD: “la cooperación descentralizada es un método de cooperación para el desarrollo llevado a cabo por organizaciones de actores subnacionales, incluyendo actores económicos, organizaciones de la sociedad civil, servicios estatales desconcentrados, instituciones públicas autónomas (universidades) o autoridades públicas descentralizadas” (OECD, 2018c, p. 25).

Por tanto, más que “reconfigurar la cooperación descentralizada” el CAD hace suyo el tradicional concepto europeo de atar la ayuda mediante la cadena de intermediarios (ONG, empresas y universidades) que convierten a las autoridades locales en actores residuales, por más que el informe diga que son los “principales beneficiarios” (OECD, 2018c, p. 31). Desde luego, eso no es lo que se deduce

de la ejecución del Programa Temático de Actores No Estatales y Autoridades Locales de la Comisión Europea, o de la cooperación descentralizada de los campeones de esta modalidad, como España (Espuig, 2014), donde, al igual que en Italia (Haftack, 2003), los principales beneficiarios son las ONG, y, como Alemania, donde los principales beneficiarios son sus universidades (Maier, 2012).

Si esto confirma la hipótesis principal del trabajo, de que no estamos ante ningún nuevo paradigma, también indica que el desajuste entre las expectativas de los Gobiernos subnacionales de América Latina a favor de la cooperación directa y las intenciones reales de los donantes tradicionales que promueven la cooperación indirecta (nuestra hipótesis subordinada) seguirá existiendo en el futuro. La única diferencia es que, —después de lo señalado en este trabajo,— los Gobiernos locales de la región (en sus tres niveles) deberían tomar nota y abordar la frustración provocada por dicho desajuste, dejando atrás el pensamiento ilusorio y ponerse a trabajar para la mejora de sus capacidades de negociación con los actores del CAD (incluyendo a las ONG y las empresas y sus alianzas público-privadas), utilizando como contrapeso la cooperación descentralizada Sur-Sur.

Parafraseando el lema de Federico II de Prusia (todo para el pueblo, pero sin el pueblo), la cooperación descentralizada para el desarrollo de la UE como asociación entre autoridades subnacionales de los Estados miembros y los países en desarrollo es, en efecto, una cooperación con las autoridades locales. Pero estos actores públicos del desarrollo se ven relegados por principio y de manera sistemática en favor de los privados: nada para las autoridades locales, pero con el concurso de las autoridades locales. En esas condiciones, el papel clave que se busca otorgar a las autoridades locales en la implementación de la Agenda 2030 puede acabar siendo más bien otro papel mojado.

7. Referencias bibliográficas

- AL-LAs (2014). *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción*. Ciudad de México: Alianza latinoamericana de cooperación entre ciudades.
- Alonso, J. A. (dir.) (2018). *La nueva métrica de la financiación para el desarrollo: el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS/TOSSD) y su aplicación a España*. Madrid: MAEC/Fiiapp.
- Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, 58, pp. 76-95.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución 70/1 de la AG de 21 de octubre de 2015. Recuperado de https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf.
- Barceló, M. (2015). *Local and regional government associations in EU partner countries: State of play*. Bruselas: Plataforma/CGLU.
- Barrera, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi. *Análisis FES-Ildis*, diciembre.
- Besharati, N. (2017). New development finance should be TOSSD out of the window! *SAILA Policy Insights*, 45.
- Brass, J. N. *et al.* (2018). NGOs and international development: A review of thirty-five years of scholarship. *World Development*, 112, pp. 136-149.
- Brogaard, L., & Petersen, O. H. (2017). Public-private partnerships (PPPs) in Development policy: Exploring the concept and practice. *Development Policy Review*, 36(Suplement 2), pp. 729-747.
- Byiers, B., Guadagno, F., & Karaki, K. (2015). From looking good to doing good: Mapping CSO-business partnerships. *ECDPM Discussion Paper*, 182.
- Comité de Asistencia al Desarrollo [CAD] (2011). *Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos [CGLU] (2016). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Cocreando el futuro urbano. la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Resumen Ejecutivo*. Barcelona: CGLU.
- _____ (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Lo que los gobiernos locales deben saber*. Barcelona: CGLU.
- _____ (2013). *La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales. Declaración Política de CGLU. Documento de orientación política de CGLU*. Barcelona: CGLU/Capacity and Institutional Building Working Group.
- Comisión Europea (2013). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo*. Bruselas, 15.5.2013 COM 280 final. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_es_5.pdf.
- _____ (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. Bruselas, 13.10.2011 COM 637 final. Recuperado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_com20110637_es.pdf.
- _____ (2008). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Autoridades Locales: Agentes del Desarrollo*. Bruselas, 8.10.2008 COM 626 final. Recuperado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_es_5.pdf.
- Committee of Experts (2006). *Definititon of basic concepts and terminologies in governance and public administration. Note by the Secretariat*, E/C.16/2006/4. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>.
- Consejo Económico y Social (2018). *Resumen de la sexta reunión bienal de alto nivel del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo. Nota de la Secretaría*. Recuperado de https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/2018%20DCF%20Summary_E_2018_73_Spanish.pdf.

- Copsey, N., y Rowe, C. (2012). *Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional*. Bruselas: Comité de las Regiones de la Unión Europea.
- Council of the European Union (2017). A sustainable European Future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Draft Council conclusions, 9 de junio. Recuperado de <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10138-2017-INIT/en/pdf>.
- Development Assistance Committee [DAC]/Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2017). TOSSD: A New Statistical Measure for the SDG Era. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/TOSSD%20Flyer%20crops.pdf>.
- Díaz, J. (2014). *Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales. Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina*. Barcelona: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.
- Domínguez, R. (2018a). Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda. *Revista de Economía Crítica*, 25, pp. 76-104.
- (2018b). Cambiando el marco interpretativo de la cooperación. Desigualdades internacionales y desarrollo insostenible. En P. Mochi, C. Girardo y E. Vargas (eds.), *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la Cooperación Internacional ante la diversidad de los esquemas de desarrollo*. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 55-78.
- (2018c). Hacia un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur: últimos avances sobre el monitoreo y la evaluación. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(2), pp. 49-108.
- (2018d). China y la construcción de un régimen internacional de Cooperación Sur-Sur. *Revista Carta Internacional*, 13(1), pp. 38-72.
- (2015). Conclusiones. En I. Blanco y V. Gómez Lorduy (comps.), *Memorias de Cooperación. V Seminario Internacional. Cooperación para el desarrollo: Financiamiento del Desarrollo y Gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Cartagena: Editorial Bonaventuriana, pp. 69-73.

- _____. (2014). Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 1(2), pp. 5-32.
- _____. (2013). Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 47, pp. 31-45.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean [ECLAC]/ Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (2018). *Emerging challenges and shifting paradigms. New perspectives on international cooperation for Development*. Santiago de Chile: United Nations.
- E-Discussion (2018). From global to local: supporting sustainable and resilient societies in urbana and rural communities. E-Discussion on the 2018 ECOSOC Main Theme. Recuperado de <http://localizingthesdgs.org/library/view/456>.
- Espuig, F. (2014). *La cooperación descentralizada española: de la verticalidad a la horizontalidad. Propuestas y recomendaciones* (Tesis de maestría). Universidad de Granada.
- European Parliament (2015). The role of local authorities in developing countries in development cooperation. European Parliament resolution of 6 October 2015 on the role of local authorities in developing countries in development cooperation. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0336+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fejerskov, A. M. (2016). Understanding the nature of change: how institutional perspectives can inform contemporary studies of development. *Third World Quarterly*, 37(12), pp. 2156-2175.
- Fernández de Losada, A. (2017). *Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability*. Bruselas: Plataforma/CPMR.
- Franco, S. (2014a). La Unión Europea ratifica su apuesta por la descentralización. *Observa. Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 11, pp. 44-46.
- _____. (2014b). Los instrumentos de cooperación en la nueva programación de la Unión Europea, *Observa. Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, 11, pp. 47-50.

- Global Task Force (2016). *Local and Regional Voices on the Global Stage. Our Post-2015 Journey*. Nueva York: UCLG, Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III.
- (2015). *Roadmap for Localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at Subnational Level*. Nueva York: UNHabitat/Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III/UNDP.
- (2014). *How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Agenda*. Nueva York: United Cities and Local Governments.
- Gnangnon, S. K. (2018). Aid for trade and trade policy in recipient countries. *The International Trade Journal*, 32(5), pp. 439-464.
- Grandas, D. (2019). La cooperación descentralizada y las estructuras institucionales para la internacionalización de los gobiernos no centrales: los casos de Bogotá y Ciudad de México. *Estudos Internacionais. Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 7(2), pp. 58-84.
- Hafteck, P. (2003). An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23(4), pp. 333-345.
- Hege, E., & Demailli, D. (2018). NGO mobilisation around the SDGs. *ID-DRI Study*, 01/2018.
- IBON (2017). *Public-Private Partnerships (PPPs)*. Quezon City: IBON International.
- Latek, M. (2017). Decentralised cooperation in the context of 2030 Agenda. *EPRS In-Depth Analysis*, junio PE607.258.
- Lucci, P. (2015). *Localising the Post-2015 Agenda: What Does it Mean in Practice?* London: Overseas Development Institute.
- Maier, K. (2012). La cooperación descentralizada en Alemania. *Claves para el Desarrollo*, 2012/01.
- Martínez, I., y Sanahuja, J. A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España. *Documento de Trabajo de la Fundación Carolina CeALCI*, 38.

- Mediavilla, J., y Garía-Arias, J. (2018). Philanthrocapitalism and Hegemony in (Financing for) Development. The Philanthropic Discourse as a Neoliberal (Development Agenda) Artefact. *Universidad de León (Department of Economics and Statistics) Working Paper*, 01/2018.
- Monje, J. A. (2014). *Cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana. La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*. Santiago de Chile: Cepal.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2018a). *Private Philanthropy for Development*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2018b). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2018c). *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2016a). *TOSSD Compendium*. Paris: OCDE.
- _____ (2016b). *Development Co-operation Report 2016. The Sustainable Development Goals as Business Opportunities*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2016c). *Private Sector Engagement for Sustainable Development Lessons from the DAC*. Paris: OCDE Publishing.
- _____ (2015). Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action. Paris: OCDE, Publishing.
- _____ (2005). Aid Extended by Local and State Governments. *DAC Journal*, 6(4), pp. 7-57.
- Plataforma (2015). *Cómo reforzar la relación entre la Unión Europea y los Gobiernos Locales de América Latina: instrumentos para la cooperación al desarrollo*. Bruselas: Plataforma/FEMP.
- Puyana, A. (2003). El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. *Serie CEPAL Comercio Internacional*, 35.
- Secretaría Técnica de Cooperación Internacional [Seteci] (2015a). *Diccionario de Cooperación Internacional*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

- _____. (2015b). *Informe de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014. Estudio especial sobre el voluntariado extranjero en el Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- _____. (2014). *Catálogo de actores de la cooperación descentralizada*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- _____. (2013). *Medición de la eficacia de la cooperación al desarrollo a nivel local. Ecuador*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- Secretario General de Naciones Unidas (2018a). *Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General*, E/2018/55. Recuperado de <https://undocs.org/sp/E/2018/55>.
- _____. (2018b). *Estado de la Cooperación Sur-Sur. Informe del Secretario General*, A/73/321. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/73/321>.
- Smoke, P. (2016). Sharing Responsibilities and Resources among Levels of Governments: Localizing the Sustainable Development Goals. UN Department of Economics and Social Affairs, enero. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95873.pdf>
- Soja, E. W. (2005). Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales. *Ekonomiaz*, 58, pp. 44-75.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 48, pp. 155-175.
- United Cities and Local Governments [UCLG] (2017). *Local and Regional Governments Report to the 2017 HLPF. National and Subnational Governments on the Way Towards the Localization of the SDGs*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- United Nations Conference on Environment and Development [Unced] (1992). *Agenda 21*. UN Conference on Environment & Development. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>.
- Unceta, K. [dir.] (2012). *25 años de Cooperación al Desarrollo en Euskadi. La política de las instituciones públicas y el sistema vasco de cooperación*. Bilbao: Hegoa.

United Nations Development Group [UNDG] (2015). *Localizing the Post-2015 Development Agenda. Dialogues on Implementation*. Nueva York: UNHabitat/ Global Task Force Post-2015 Development Agenda Towards Habitat III/UNDP.

——— (2014). *Delivering the Post-2015 Development Agenda. Opportunities at the National and Local Levels*. Nueva York: United Nations Development Group.

United Nations (2018). Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements SDG 11 Synthesis Report. High Level Political Forum 2018. Nueva York: United Nations.